SUBMISSION TO THE LEGISLATIVE COMMITTEE

ON BILL C-90

"An Act respecting pension plans organized and administered for the benefit of persons employed in connection with certain federal works, undertakings and businesses"

by the

CANADIAN LABOUR CONGRESS

opeiu-225

March 25, 1986

To the Members of the Legislative Committee on Bill C-90.

On behalf of the 2,000,000 members of the Canadian Labour Congress, we wish to thank you for the opportunity to present our views on Bill C-90. At the outset, it might be useful if we established how C-90 relates to the collective bargaining efforts of trade unions and the wider interests of trade unions in the question of pension reform.

As you may be aware, the trade union movement has been actively involved in negotiating occupational pension plans over the past 40 years. In many cases the collective bargaining efforts of trade unions have brought occupational pension plans into existence. In other cases those efforts have modified arrangements put into place by single employers. In yet another group of cases, trade unions have not only brought pension plans into existence, but the unions act as sole or joint trustees of multi-employer pension plans. Thus the subject matter of Bill C-90 is of vital interest to our members, not only as plan members, but also as the people who have shaped the plans that will be regulated by Bill C-90.

It is also worth noting at the outset, that for more than a decade the C.L.C. has been a very active player in the ongoing debate on pension reform. We have devoted a good deal of time and energy to formulating and promulgating our position with regard to a wide range of pension issues. We have been concerned not only with the regulations that should govern occupational pension plans, but also with the future of public pension programs, such as : Old Age Security, the Canada and Quebec Pension Plans, and the income-tested Guaranteed Income Supplement.

Bill C-90 deals with a small portion of our complete range interests in the area of pension reform. While the bulk of our prepared comments on Bill C-90 will deal with the Bill itself, we wish to draw your attention to the full range of our interests for two reasons. First of all, we wish to point out that Bill C-90 addresses a very small portion of the wide-ranging pension reform that is required in Canada.

.../2

Secondly, we wish to advise members of the Committee who are interested -- and have the time available to pursue the matter -- that the Canadian Labour Congress has material that we would be happy to make available to all Committee members on subjects such as: the future of public pension programs; the question of homemaker contributions to the CPP; the regulations that should govern multi-employer pension plans; and, the proposals concerning the tax treatment of retirment savings in the May, 1985 budget.

With minor modifications, Bill C-90 implements proposed amendments to the Pension Benefits Standards Act (PBSA) that were included in the May, 1985 budget speech of the Honourable Michael Wilson and explained in more detail in "The Budget Papers" which was tabled with the budget. The C.L.C. provided the Finance Minister with a detailed response to these proposals. The C.L.C.'s response to the proposals included an "Overview" that sets the proposed changes to the P.B.S.A. in context by noting what is, and is not accomplished by them, and it also notes the two major ommissions from the proposed changes to the P.B.S.A. Because C-90 is virtually identical to the May budget proposals, that "Overview" bears repeating:

An Overview

The regulations that should govern occupational pension plans have been an issue in the debate on pension reform since its inception ten years ago. Throughtout the debate, proposals to tighten the regulations governing these plans have been put forward with two related but distinct objectives in mind. The first objective has been to eliminate injustices to individual plan members and their spouses. The second objective has been to increase the capacity of occupational pension plans to provide adequate retirement incomes to retiring workers and their spouses. In extreme cases, the second objective has been inflated to the larger ideological objective of precluding the need for increased benefits under the Canada and Quebec Pension Plans.

The proposed amendments to the P.B.S.A. address some of the most serious injustices that arise under occupational pension plans. Workers who terminate their employment and pension plan membership before retirement age

will recieve much better treatment than they do at present. The spouses of pension plan members will have rights established in the P.B.S.A. and the rights of plan members are enhanced through the information disclosure and joint management proposals.

Despite the undeniable progress that is entailed in the proposals, the refusal to require inflation protection for deferred vested benefits and benefits in pay is a major shortcoming in the proposals. As a consequence of the lack of inflation protection, pensioners will continue to be an unwarranted source of subsidization of pension plan operations as the actual cost of their pensions will tend to be less than the cost estimates on the basis of which they contributed to pension plans during their working lives. In addition, terminating plan members with vested benefits will face an array of choices as to what to do with their vested benefits that will be difficult to understand and that will ultimately breed the attitude that all pension plans are basically money purchase arrangements.

Not only has mandatory inflation protection been rejected, but no limit has been placed on the right of plan sponsors to use pension fund surpluses to their own advantage. Thus while inflation will be eating away at the purchaisng power of benefits, it will tend to generate pension fund surpluses through its impact on returns on investment, and employers will still be free to pocket the surpluses. In recent years, employers have increasingly resorted to the practice of removing surpluses from pension funds. This practice is totally unacceptable; it is undermining the credibility of pension plans and it must be banned.

The refusal to insist on inflation protection marks the last stage in a retreat on this issue. The federal government green paper "Better Pensions for Canadians" proposed mther fulsome inflation protection in December 1982. From that high water mark there was backpeddling through the Report of the Parliamentary Task Force on Pension Reform (December 1983) to the Lalonde proposals of February 1984, to the final retreat in the Wilson budget proposals.

.../4

The budget proposals do not -- indeed they could not -- create a situation where all retirees and their spouses will enjoy adequate retirement incomes. They do not overcome the central problem that only half of all workers and only one-third of women workers belong to occupational pension plans. Moverover, because the new proposals generally apply only to service after the new rules are introduced, they will have little effect on today's older workers. In context it is worth noting that a very optimistic assessment of the tougher green paper proposals concluded that even forty-five years in the future, 30 to 50 per cent of retirees would still get less than 10 per cent of their pre-retirement earnings from occupational pension plans and 70 to 90 per cent of retirees would get less than 25 per cent of their pre-retirement earnings from these plans.

It should be clear that for universal coverage, immediate vesting, full portability and full inflation protection, there is still no substitute for the Canada and Quebec Pension Plans. If all workers and their spourses are going to have adequate retirement incomes, the benefits under these plans will have to be increased.

The process of federal-provincial consultation out of which the proposed regulations have emerged also deserves comment. In this regard we have found that individual governments have been open to receiving the views of labour when they have been approached. At the C.L.C. we have found both ministers and officials of the Governemnt of Canada to be willing to discuss the regulations that should govern occupational pension plans. Unfortunately, the process of federal-provincial consultation has not been as open to observation, yet alone input form outside groups including labour. As a result, it has been difficult and at times frustrating to try to have an impact on this process. There may be a degree of inevitability to this state of affairs, but it is a degree that both levels of government should work to minimize -- especially in light of the important role that intergovernmental compromises have played in shaping the budget proposals.

Bill C-90 in Detail

In turning to a direct examination of Bill C-90, it should be acknowledged at the outset that the general direction of the changes incorporated in the Bill meet with our satisfaction. In many cases the provisions are similar to, if not identical to our own proposals regarding the regulation of occupational pension plans.

From our point of view the major shortcomings of the Bill involve errors of omission, not commission. The failure of the Bill to require inflation protection for deferred vested benefits and benefits in pay, and the related refusal to prohibit the removal of pension fund surpluses by employers are the two outstanding cases in point. With regard to this latter point we would note two things. First, the growing practice of surplus stripping now involves, at minimum, the removal of $200 million per year in pension fund surpluses. Second, the Province of Quebec has banned the removal of pension fund surpluses from both ongoing and terminating pension plans; and while the Government of Ontario is not proposing to ban surplus removal in its draft amendments to the Pension Benefits Act, it is proposing that surplus removal will only be permitted where it is explicitly provided for in the plan text and that plan members be notified of an application to recover a surplus.

Our remaining comments on C-90 will be organized under general subject headings (e.g. Vesting of benefits, Eligibility for membership, etc.) In each case the comments are designed to identify concerns that we have with the provisions of C-90 and/or related issues that are not addressed in C-90. In most cases we will be raising these issues from the point of view of recommending alternatives to what is in C-90. However, there are cases where we will simply be inviting the Committee to give further thought to issues before C-90 is adopted. It can and should be understood that the aspects of Bill C-90 on which we are not commenting meet with our satisfaction.

... /6

Vesting of Benefits:

We are pleased to see the dramatic reduction in the maximum permissible vesting period that is provided for in Bill C-90. However, we believe that the Bill should retain the language now found in the P.B.S.A. and most pension benefits legislation and require vesting after either two years of plan membership or two years of service with the employer(s). Section 17(1) of Bill C-90 currently provides for vesting after two years of plan membership. When coupled with the eligibility requirements in Sections 14 and 15 of the Bill, this means that vesting can be delayed until four years after an employment relationship has begun.

We are pleased to see that Section 17(2) of the Bill gives precise meaning to the principle that deferred vested benefits will be payable on the same terms and conditions as the benefits payable to people who remain employed by the employer until retirement age. However, it is noteworthy that 17(2) only applies to plan provisions that must be provided by statute. It does not apply to plan provisions that are not covered by statutory requirements (e.g. full inflation protection) nor is it clear that 17(2) applies to provisions that exceed the statutory minimums (e.g. survivor benefits that are paid without actuarial reduction).

In raising this point we are not advising the Committee to rush headlong into applying the "same terms and conditions" principle to all plan provisions. However, we would ask the Committee to satisfy itself that the current limitation on this principle is necessary and/or appropriate to the viability of plans covered by the P.B.S.A.

Because vesting requirements are defined in both pension plan texts and the P.B.S.A. in terms of years of continuous service, a related issue that must be resolved is when continuous service is interrupted. With regard to this issue the definition of "continuous" plan membership and employment says that continuous service will not be broken by a "temporary interruption of the membership or employment." Section 2 of the Bill then provides two different definitions of when plan membership ceases: one

... /7

definition for multi-employer plans, and one definition for other plans. We will argue below that the different definitions for different types of plans is neither necessary nor appropriate. In the current context we would suggest that all plans face a uniform requirement that continuous service not be deemed to be broken until one of two events occurs: a plan member accrues no credited service over a continuous period of twenty-four months; or a plan member receives a settlement from the plan that is payable on termination (e.g. a refund of contributions, or the transfer of the commuted value of a deferred vested benefit into an RRSP).

There is a final point we would make with regard to vesting. In the future, a two year vesting period will result in situations where people will be reaching retirement age with deferred vested benefits owing to them from a number of employers with whom they may not have contact for many years. In order to allow workers in this situation to apply for benefits at the time of retirement and/or to allow employers to contact their former employees, a central pension registry should be created to maintain records of deferred vested benefits owed to individual workers.

Alternatives to the receipt of deferred vested benefits, 50/50 cost sharing and the interest to be credited to refunded employee contributions:

In the absence of a legal requirement to index deferred vested benefits, there may be no fair alternative to terminating plan members but to offer the choices on termination provided for in Section 26 and the 50/50 cost sharing provided for in Section 21. However, it should be recognized that these provisions are a very poor second choice compared to indexing and they will have some perverse effects. For instance, in the absence of indexing the transfer of the commuted value of a deferred vested benefit into an RRSP will almost always be preferable to receiving a non-indexed deferred benefit or buying a deferred annuity. Thus defined benefit promises will be being converted into money purchase accumulations and a money purchase attitude to pension plans in general will be fostered. One should anticipate too that even if the prescribed form of RRSP referred to in Section 26(1)(b) is a locked-in

RRSP, there will be mounting pressure over the years to permit the cashing-out of these RRSP's. This tendency will be exacerbated if the Finance Minister proceeds with his May, 1985 proposal to drop the minimum age at which RRSP's arising from voluntary contributions can be converted into RRIFs and annuities. Finally, the transfer of money from registered pension plans to RRSP's may have important implications for capital markets as RPP and RRSP assets are allocated quite differently.

It should be noted too that 50/50 cost sharing on termination will result in situations where people will be better off terminating plan membership and joining another plan with identical benefits than they would be remaining in their original plan. In addition, the settlements on termination will be much richer for the members of contributory pension plans than they will be for members of identical non-contributory plans.

Despite these anomalies, there is probably no choice but to live with these unusual consequences of proposals such as those embodied in Sections 21 and 26 unless the will exists to mandate indexing. However, there are some issues of detail that still need to be cleared up regarding these proposals.

In relation to Section 26 we would note the rollowing:

- Section 26(1) specifies that the election of an alternative to a deferred vested benefit must be made within 90 days of the cessation of plan membership. We are concerned that this may not provide adequate time for a plan administrator to provide the terminating plan member with sufficient information to make a reasoned choice. In addition we are concerned that the actual choices available may be constrained by Section 26(4) which prohibits the making of payments under Section 26 if the making of those payments would impair the solvency of the plan.

- With regard to Section 26(4), we have been concerned for several years that payments such as those prescribed in Section 26 could cause serious solvency problems in a mass layoff situation and we presume that 26(4) is designed

to address this problem. However, we are concerned that 26(4) is worded too imprecisely to establish when the approval of the Superintendent of Insurance is required. We believe that the regulations contemplated under Section 39(m) should be promulgated before the Bill is adopted as should the "terms and conditions" that the Superintendent might impose on transfers.

- The transfer rights included in Section 26(1) should not be limited to the time period prior to the age of eligibility for early retirement benefits as established in Section 16(2). They should be available at any time up to retirement age.

- Section 26(3) permits pension plans to require transfers in cases where accrued benefits amount to less than 10 per cent of the YMPE and where part of the benefit results from an excess as defined in Section 21(2).

  With regard to this proposal we would note that:

  (1) the prescribed threshold level is far too high; given that "good" flat benefit plans pay $15 to $20 per month per year of service this means compulsory transfers for plan members with 10 to 15 years of service;

  (2) there is no reason to treat that part of a benefit that arises from an excess under Section 21(2) any differently than any other part of a benefit;

  (3) Section 26(3) seems to be worded such that the plan cannot only specify that a transfer must be made, but also the specific form of the transfer. This is totally inappropriate.

- Section 26 remains silent on two matters on which the Bill should not be silent, namely:

  (1) the rules that must be followed in determining the value of accrued vested benefits; and

  (2) the nature of the prescribed RRSP's referred to in Section 26(1)(b) including the age at which they can be collapsed tax free and the acceptability of forms of collapse other than a life annuity.

... /10

In relation to Section 21 we would note the following:

- Section 21(2) provides that where there are excess employee contributions, this will result in an increase in the non-indexed benefit earned to the date of termination or retirement. We would note that this formulation is different from what is found in the two jurisdictions that currently require 50/50 cost sharing on termination where excess employee contributions are transferred to locked-in RRSP's. Uniformity on this point would be desirable. Also 21(2) would appear to have the potential to bring plans into conflict with the Revenue Canada rules governing the most generous plans that they will register.

- Section 21(5) allows for the exemption from 50/50 cost sharing of plans that meet minimum criteria for indexing of deferred vested benefits. To the extent that this section induces formal indexing arrangements, it is commendable. However, why 75% of annual inflation over per cent is an acceptable standard is beyond us. Even at 1 per cent inflation -- an unlikely prospect -- a young plan member will lose 30 per cent of the purchasing power of their vested benefit if they wait 35 years to receive a benefit. At 5 per cent inflation, the vested benefit will lose half its purchasing power.

In concluding this particular section of our comments, we are pleased to note that Section 19(2) and 19(3) promises to provide that reasonable rates of interest will be credited to refunds of employee contributions. However, we believe that C-90 should include specific reference to the manner in which minimum rates of credited interest will be determined.

Eligibility for membership:

We are in strong support of the intent of Sections 14 and 15 which should remedy both the exclusions from plan membership based on age, and the categorical exclusion of part time workers, that are frequently found in occupational pension plans. The attempt to exclude service requirements in excess of two years is satisfactory to us.

... /11

Nonetheless, we wish to raise several concerns with this part of the Bill.

Section 15(1)(b) establishes an earnings threshold below which part time workers can still be precluded from plan membership. Unfortunately the threshold that was chosen (35 per cent of the YMPE) is so high that it would even exclude some full time workers from pension coverage. In 1986 the threshold amounts to more than $9,000 per year.

More importantly Section 15(1) is worded in such a way that part time workers only have to be offered coverage if they belong to a "class of employees" which includes full time workers who are offered pension coverage. This wording offers an all too obvious means for excluding part time workers from pension coverage. Because the term "class of employees" is not defined in the Bill, it would appear that part timers can be excluded from pension coverage if they make up all the members of a job classification or if the full time members of their job classification are also denied pension coverage.

We are also concerned about Section 15(2) which allows for the establishment of separate pension plans for part time workers if the Superintendent is satisfied that these plans are reasonably comparable with those covering full time workers. Our concerns would be significantly reduced if the Bill also directed the Superintendent to issue guidelines explaining what constitutes reasonable comparability and how changes from part to full time status, or vice versa, are to be handled.

At the risk of being too simplistic, it seems to us that the chief sources of discrimination with regard to eligibility requirements would be eliminated if occupational plans were prohibited from defining eligibility by reference to: age; part time versus full time work (except where acceptable plans for part time workers were established as in Section 15(2)); and more than two years of continuous service with the employer. This would not eliminate disagreements as to whether a continuous service requirement has been met, but in other contexts the Bill forces us to live with this somewhat nebulous concept.

... /12

Survivor benefits:

We wholeheartedly support the mandatory provision of survivor benefits both before and after retirement, and the continuation of survivor benefits in the event of remarriage.

We are concerned, however, about Section 22(4) which permits actuarial reductions in the normal form of benefit prescribed in pension plan texts in order to accommodate the cost of a survivor benefit. This provision is similar to provisions found in the pension benefits acts of other jurisdictions that provide for mandatory survivor benefits. And, we understand that this type of provision is designed to make the implementation of survivor benefits cost neutral.

As an interim measure this type of provision may be reasonable. However, we believe that it contributes to misunderstandings as to the level of retirement benefits that a plan provides and may lead to pressures to waive survivor benefits in favour of higher benefits that are paid for shorter durations. At some point in time, official plan texts should have to be revised so that the existence of minimum prescribed survivor benefits is reflected in the level of defined benefits that a plan promises on retirement. If cost neutrality is to be maintained, this may require a waiver of the presumption against amendments that reduce accrued benefits that is found in Section 10(5).

With regard to Section 23, our chief concern is that in the event that a plan member dies before reaching early retirement age as prescribed in Section 16(2), the surviving spouse should have greater flexibility in determining the form that the survivor benefit will take. The survivor should not be restricted to a deferred retirement benefit (as in Section 23(1)) or an immediate life annuity (as in Section 23(2)). Fixed term annuities should also be available. We do not believe that Section 18(2)(c) which allows plans to require the immediate cashing out of small survivor benefits deals adequately with this matter and it puts the choice as to the form of payment in the wrong hands.

... /13

We take this position with regard to the form of payment for the following reason. With the introduction of two year vesting, the provisions of Sections 23 (1) and (2) will be brought to bear on many situations where both the deceased plan member and the surviving spouse will be relatively young. Moreover the amount of the life annuity that may be able to be provided by Section 23(2) may be very limited. Thus there will doubtless be situations where a survivor would be much better served by a higher income for a shorter period of time rather than either lower income for life or a deferred retirement benefit.

We are also struck by the anomaly that survivor benefits will be higher if a plan member dies before reaching the early retirement age prescribed in Section 16(2), than they will be if the plan member dies after reaching that age. This anomaly will create some very difficult equity problems.

Prohibition of sex discrimination:

We are pleased that Bill C-90 proposes to ban discrimination based on sex in the benefits provided to plan members and in the rates of employee contributions. We are also pleased to see that Section 27 of the Bill makes no reference to service after December 31, 1986. Thus we should not have to wait 47 years for the principle of equality to be realized. However, we cannot be so charitable about the waffling involved in the options offered in Section 27(2). We believe that the use of unisex mortality factors is the only way of providing equal benefits to men and women which is acceptable in principle and guaranteed to work in practice.

The option of allowing employers to make higher contributions on behalf of women workers will not guarantee equal money purchase benefits to men and women in identical circumstances. The reason for this is that the appropriate differential in the contribution rate would require perfect foreknowledge of both differential mortality rates at the time of retirement and interest rates at the time of retirement. (At the risk of stating the obvious, the cost of differential mortality depends on the rate of interest.) Since

... /14

this perfect foreknowledge does not exist, a differential contribution rate established for young male and female plan members could not be certain to provide equal benefits. The only way around this problem would be to impose a residual responsibility on the sponsors of money purchase plans to make special payments at retirement date to correct for errors in estimating differential mortality and interest rates. Unfortunately, this solution destroys the reason why these plans are created in the first place -- namely, to provide plan sponsors with costs that are known in advance.

The division of pension benefits on divorce:

Having supported the equal division of both CPP and occupational pension benefits on divorce for many years, it is somewhat disappointing that Section 25 of the Bill simply permits the division of benefits based on provincial property law. The May, 1985 budget proposal offered a much more precise formulation in this regard. While we can appreciate that the May proposal may have entailed jurisdictional problems, our disappointment remains.

We would also draw the Committee's attention to the fact that the definition of a spouse in Section 25(1) differs slightly from the definition in Section (2). Each of them refers to cohabiting as part of the definition but the definition in Section (2) suggests that cohabiting only gives rise to a spousal relationship "if the two persons have publicly represented themselves as husband and wife". In our view these antiquated words should be dropped from the definition in Section (2).

Rights to information:

Bill C-90 will bring about significant improvements in the information that is disclosed to plan members and we are pleased to see that spouses are included among the people to whom information must be disclosed under Section 28(1) of the Bill. However, we are very displeased that collective bargaining agents are not referred to in 28(1)(c) despite the promise that they would be in the May, 1985 budget proposals.

... /15

In addition, we believe that 28(1)(c) should parallel similar requirements in the legislation of other jurisdictions and say that the relevant information will be provided to eligible persons within one month of the administrator receiving a written request for it. The current wording affords uncooperative administrators too much scope for thwarting the intent of 28(1)(c) by insisting that the eligible persons appear at the administrators Canadian head office or some other inconvenient place.

With regard to the information that must be disclosed under Section 28(1)(c), we believe that the following should be added:

(1) the information provided under 12(2) should be referred to explicitly for greater certainty;

(2) applications for surplus for removal and the Superintendent's response to those applications; and,

(3) the most recent statement of the pension fund's portfolio of assets.

In addition, we know of no reason why Section 28(1)(c) cannot be given immediate effect. Therefore we believe that Section 45 of the Bill, which would delay full implementation until 1992, should be deleted.

Pension committees:

Here we will confine our comments to single employer pension plans (i.e. those referred to in 7(1)(c)). We will comment below on multi-employer plans.

In the Budget Papers tabled with the May 1985 budget, the following commitment is given:

> The PBSA will require representation by plan members on management committees if requested by a majority of plan members.

... /16

In our view this commitment is not fulfilled by the requirement that one plan member be part of a review committee of indeterminant size as is provided for in 7(4), 7(5) and 7(6). Moreover, in view of the fact that the creation of pension committees is only required in the event that a majority of plan members ask for it, we see no reason to exempt small plans from the requirement.

What we have asked for for many years is the right of a majority of plan members to ask for any of joint review committees, joint management committees, and joint trusteeship of pension funds. Moreover, joint participation in any of these activities should involve the equal sharing of authority.

In context, the duties prescribed for pension committees in Section 7(6) are appropriate for a review committee, although Section 7(6) should be explicit that the committees will have face-to-face access to representatives of companies that are providing professional services to a pension plan.

Superintendent of insurance:

With regard to the Superintendent of Insurance, there are several points we would like to make:

1. One of the differences among Canadian jurisdictions with regard to the regulation of occupational pension plans is the existence of representative pension commissions in some jurisdictions, and their absence in others, including the federal jurisdiction. Generally speaking, where commissions exist, the authority that C-90 vests in the Superintendent is vested in the commissions and the counterparts to the Superintendent of Insurance act as chief executives of the commission. The experience of the labour movement with commissions has generally been positive and we would recommend a commission structure in federal jurisdiction.

... /17

2. There are a number of sections of Bill C-90 that deal with the possibility of disputes between the Superintendent and plan administrators (e.g. Sections 11(1)(b), 11(2), 29(5), 32 and 37). In each case, provision is made for the formal notification of the administrator by the Superintendent, and vice versa. In our view these various notification provisions should all provide that the plan members and collective bargaining agents will be notified of disagreements between plan administrators and the Superintendent. Moreover, in the event that these disputes end up in court, the Bill should provide that the plan members and collective bargaining agents can make representation to the courts.

3. The information that the Superintendent tables annually in Parliament under Section 40 should include aggregate information on the number of requests for surplus removal received and approved, and the amounts of money involved in each case.

4. For the record we would like to note our approval for the mandatory reporting on the application of experience gains in Sections 12(2)(b) and 40(d), and the right of the Superintendent to order the consolidation of plan texts in Section 39(h).

Multi-employer pension plans:

Despite the fact that pension benefits legislation has traditionally been drafted with single employer pension plans in mind, all Canadian jurisdictions have accepted multi-employer plans for registration. As a result, duties and obligations that have been imposed on employers and/or service requirements that refer to "the employer" have had an ambiguous meaning in relation to multi-employer plans. Moreover, these plans involve a hybrid of defined benefit and money purchase elements in their financing. As a result, the Boards of Trustees of these plans have typically been vested with the authority to adjust benefits downward in a manner that is not available to the sponsors of single employer defined benefit plans. The acceptability of this arrangement stems from the fact that union(s) representing the plan members have typically had sole or joint trusteeship of the plans.

... /18

In view of the foregoing we have proposed that pension benefits legislation consolidate, in special sections of the legislation, the rules that should apply only to the multi-employer plans. These special rules should only be developed where they are dictated by the unique characteristics of multi-employer plans. The object of the exercise is not to create a privileged or disadvantaged status for these plans. However, we are strongly of the view that multi-employer plans must, by their nature, involve sole or joint trusteeship by the plan members.

In our view, the provisions of C-90 that bear on multi-employer plans are totally unsatisfactory. The future development of these plans would best be served if all references to multi-employer plans were deleted until such time as a comprehensive package of reforms required by these plans is brought forward.

In terms of what is in C-90, we are particularly disturbed that neither the definition of a multi-employer plan in Section 2, nor the definition of an administrator in 7(1)(a) and (b) appear to envisage joint trusteeship as an essential element in the definition of a multi-employer plan. We are also dismayed that C-90 provides special rules for multi-employer plans with regard to eligibility for membership (Sections 14(1)(b) and 15(1)(a)(ii)) and cessation of employment (Section 2.2(a)) when it is not clear that special rules are required.

On the other hand, C-90 does not address the issues related to the hybrid financing of multi-employer plans. Until this issue is cleared up it is impossible to know how Sections 10(4) and (5), which deal with plan amendments that propose reductions in accrued benefits, will apply to multi-employer plans. Nor is it clear how Section 29, which deals with total and partial plan terminations and wind-ups, will apply to situations where individual units cease their participation in a multi-employer plan.

C-90 also fails to address some of the problematic issues in the relationship between Boards of Trustees, which are responsible for insuring compliance with legislation, and participating employers whose actions can prevent compliance.

... /19

The need for special rules for multi-employer plans is clear. Unfortunately C-90 does not fit the bill.

Miscellaneous items:

Sections 8(6) - 8(11) deal with conflicts of interest that plan administrators might face. In principle we do not object to these provisions. However, the provisions are so broadly defined that they may make it impossible for anyone to avoid being in a conflict situation. More precisely defined criteria for conflicts of interest might help.

Section 16(2) requires plans to offer actuarially reduced early retirement benefits ten years prior to normal retirement age. In view of the paltry level of benefits offered by some plans at normal retirement age, what will be available ten years earlier will be a ridiculously small pension.

Section 16(5) provides for the accrual of benefits after normal retirement age. This should be reconciled with the Revenue Canada rule requiring the payment of benefits by age 71.

Section 16(6) permits the integration of occupational pension benefits with O.A.S. and C.P.P. benefits. We do not oppose integration in principle. However, there is a particular form of integration -- the benefit offset method -- under which the liability of the plan is defined as the residual of a defined benefit promise minus O.A.S. or, more commonly, C.P.P. benefits. We believe that this particular form of integration should be banned as improvements to C.P.P. benefits would result in windfall gains to the plan sponsor.

Concluding comment:

Once again, we would like to thank the Committee for the opportunity to appear before you. We believe that Bill C-90 is altering the regulations that govern occupational pension plans in the right direction. However, there are still major gaps in what has been proposed in C-90,

... /20

particularly with regard to inflation protection and the removal of pension fund surpluses. Furthermore, it must be frankly acknowledged that the reform of regulations that govern occupational pension plans is one small element in the pension reform that is required in Canada.

Respectfully submitted on behalf of the
CANADIAN LABOUR CONGRESS
Dennis McDermott, President
Shirley G.E. Carr, Secretary-Treasurer
Richard Mercier, Executive Vice-President
Dick Martin, Executive Vice-President

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ LÉGISLATIF

PROJET DE LOI C-90

"Loi concernant les régimes de pensions institués et gérés en faveur de personnes dont l'emploi est lié à des ouvrages, entreprises ou activités de compétence fédérale"

par le

CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA

uiepb-225

Le 25 mars 1986

Aux membres du Comité législatif - Projet de loi C-90

Au nom des deux millions de membres du Congrès du Travail du Canada, nous tenons à vous remercier pour cette occasion d'exprimer notre point de vue sur le Projet de loi C-90. Il serait peut-être utile de commencer par établir les rapports entre ce projet de loi et les efforts de négociation collective des syndicats de même que leurs intérêts plus généraux en ce qui a trait à la réforme des pensions.

Comme vous le savez, il y a 40 ans que le mouvement syndical négocie en faveur de régimes de pensions d'entreprises. Dans plusieurs cas, ce sont ses efforts qui sont à l'origine de ces régimes. Dans d'autres cas, il a pu arriver à modifier les dispositions déjà mises en place par des employeurs. Et dans un troisième groupe de cas, les syndicats ont non seulement créé des régimes de pensions, mais agissent en tant que fiduciaires exclusifs ou cofiduciaires de régimes interentreprises. La teneur du Projet de loi C-90 est donc d'une importance vitale pour nos membres, non seulement en tant que participants à des régimes de pensions, mais aussi en tant que membres de syndicats qui ont façonné les régimes qui seront réglementés par ce projet de loi.

Il vaut aussi la peine de noter dès le début que depuis plus de dix ans, le CTC participe très activement au débat qui entoure la question de la réforme des pensions. Nous avons consacré beaucoup de temps et d'énergie à la formulation et à la promotion de notre position concernant plusieurs questions relatives aux pensions. Nous nous sommes préoccupés non seulement de la réglementation appropriée aux régimes de pensions d'entreprises, mais aussi de l'avenir des régimes publics tels que la Sécurité de la vieillesse, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, ainsi que le Supplément du revenu garanti accordé aux personnes qui prouvent une insuffisance de revenus.

Le Projet de loi C-90 ne traite que d'une faible partie des questions qui nous préoccupent dans le domaine de la réforme des pensions. Bien que la grande partie de nos observations porteront sur le projet de loi lui-même, nous voulons attirer votre attention sur l'ensemble des questions qui nous intéressent, et ce pour deux raisons. D'abord, nous voudrions souligner que ce projet de loi n'aborde qu'une très petite partie du vaste éventail de réformes qui s'imposent au Canada dans le domaine des pensions. Deuxièmement, nous aimerions faire savoir aux membres du Comité que cela intéresse - et qui ont le temps d'étudier la question - que nous du Congrès du Travail du Canada serions heureux de mettre à votre disposition des documents qui portent sur des sujets tels que: l'avenir des régimes publics de pensions; la question des contributions au RPC par les gens au foyer; la réglementation appropriée aux régimes de pensions interentreprises et les propositions du budget de mai 1985 qui portent sur le traitement fiscal des économies à la retraite.

Sauf pour quelques petits changements, le Projet de loi C-90 incorpore les modifications que le discours du budget de mai 1985 de l'honorable Michael Wilson proposait d'apporter à la Loi sur les normes des prestations de pension (LNPP) et que les Documents budgétaires déposés avec le budget expliquaient plus en détail. Le CTC avait répondu entre autres par le document Overview ("vue d'ensemble") qui plaçait les modifications proposées dans leur contexte en soulignant ce qu'elles allaient et n'allaient pas accomplir, et en notant aussi deux importantes omissions. Étant donné que le Projet de loi C-90 est pour ainsi dire identique aux propositions du budget de mai, il est à propos de rappeler ici la teneur de cette "vue d'ensemble".

Une vue d'ensemble

Depuis que le débat sur la réforme des pensions a été amorcé, il y a dix ans, la réglementation des régimes de pensions

d'entreprises en a constitué un aspect. Pendant toute la durée de ce débat, on a avancé des propositions visant à resserrer les règlements et ce en rapport avec deux objectifs apparentés mais distincts. On a d'abord voulu éliminer les injustices subies par certains participants aux régimes et leurs conjoints. On a ensuite voulu augmenter la capacité de ces régimes de fournir un revenu adéquat aux travailleurs qui prennent leur retraite et à leurs conjoints; certains ont même proposé d'élargir ce deuxième objectif au point où les régimes d'entreprises donneraient lieu à des revenus tels qu'il ne serait plus nécessaire d'augmenter les prestations du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec.

Les modifications proposées à la LNPP concernent quelques-unes des injustices les plus sérieuses qui se produisent dans le cadre des régimes de pensions d'entreprises. Les travailleurs qui mettent fin à leur emploi et à leur participation au régime avant d'atteindre l'âge de la retraite seront beaucoup mieux traités désormais. La LNPP garantira les droits des conjoints des participants et rehaussera le respect des droits des membres eux-mêmes grâce aux dispositions concernant la divulgation de renseignements sur leur régime et l'administration conjointe de celui-ci.

Malgré le progrès incontestable que représentent ces propositions, elles comportent un grave défaut: on n'a pas voulu y inclure des dispositions qui protégeraient contre l'inflation les prestations acquises différées et celles qui sont effectivement versées. En conséquence, les pensionnés continueront, injustement, à financer les opérations des régimes de pensions, vu que le coût réel de leurs pensions aura tendance à être moindre que les estimations sur la base desquelles ils ont contribué aux régimes pendant leur vie de travailleurs. De plus, les participants qui décident de se retirer d'un régime de pension dans lequel ils ont accumulé des crédits devront faire face à une multitude de possibilités quant à la façon de dis-

poser de ces prestations acquises, possibilités difficiles à démêler, ce qui finira par favoriser une attitude selon laquelle tous les régimes de pensions sont des régimes à prestations indéterminées.

Non seulement a-t-on rejeté la possibilité de rendre obligatoire la protection contre l'inflation, mais on n'a pas limité le droit des employeurs de se servir du surplus des fonds de pensions à leur propre avantage. Ainsi donc, en même temps que l'inflation va gruger le pouvoir d'achat des retraités, elle aura tendance à créer des surplus de fonds de pensions par son effet sur le rendement des placements, et les employeurs seront toujours libres d'empocher ces surplus. Au cours des dernières années, ils ont eu de plus en plus tendance à le faire. Cette pratique est totalement inacceptable; elle mine la crédibilité des régimes de pensions et doit être interdite.

Le refus d'instaurer la protection contre l'inflation constitue la dernière étape d'un recul sur cette question. Le livre vert du gouvernement fédéral, publié en décembre 1982, De meilleures pensions pour les Canadiens, contenait des promesses plutôt excessives en matière de protection contre l'inflation. À compter de ce point culminant, on assiste à un recul constant, à partir du rapport du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions (décembre 1983), puis des propositions du ministre Lalonde (février 1984), jusqu'au dernier repli du budget Wilson.

Les propositions du budget ne sauraient créer une situation où tous les retraités et leurs conjoints pourraient jouir de revenus adéquats. Elles ne règlent pas le problème central: la moitié seulement de tous les travailleurs et le tiers seulement des femmes au travail cotisent à des régimes de pensions. De plus, vu que les dispositions du budget ne s'appliquent en général qu'à la période de service qui suivrait leur introduction, elles n'auront que peu d'effet sur la situation des travailleurs plus âgés. Il vaut la peine dans ce con-

texte, de noter qu'une évaluation très optimiste des propositions plus radicales du Livre vert concluait que même dans 45 ans d'ici, de 30 à 50 pour cent des retraités recevraient encore moins de dix pour cent de leur revenu d'avant la retraite dans le cadre de régimes de pensions d'entreprises et que de 70 à 90 pour cent des retraités recevraient moins de 25 pour cent de leurs revenus antérieurs par l'intermédiaire de ces régimes.

En ce qui concerne la protection universelle, l'acquisition immédiate du droit aux prestations, la possibilité de transfert et la protection contre l'inflation, il est bien évident que rien ne remplace encore le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec. Si l'on veut que tous les travailleurs et leurs conjoints bénéficient de revenus adéquats à leur retraite, il va falloir augmenter les prestations de ces régimes.

Le processus de consultation fédéral-provincial à la suite duquel la réglementation proposée a été élaborée mérite aussi d'être commenté. Nous nous sommes aperçus que certains gouvernements se sont montrés ouverts lorsque des représentants du mouvement syndical ont voulu leur exposer leur point de vue. Nous du CTC avons trouvé que des ministres et des fonctionnaires du gouvernement canadien consentaient à discuter des règlements qui régiraient les régimes de pensions d'entreprises. Malheureusement, le processus de consultation fédéral-provincial admet moins facilement la présence d'observateurs, et encore moins l'intervention de groupes de l'extérieur, y compris les syndicats. En conséquence, il a été difficile et parfois frustrant de tenter d'influer sur ce processus. Il se peut que cet état de choses soit inévitable jusqu'à un certain point, mais les deux niveaux de gouvernement devraient travailler à le réduire, surtout si l'on considère le rôle important que des compromis entre les gouvernements ont joué dans l'élaboration des propositions du budget.

Le Projet de loi C-90 examiné en détail

Avant d'examiner directement le Projet de loi C-90, nous devons d'abord reconnaître que nous sommes satisfaits de la teneur générale des modifications qu'il propose. Dans plusieurs cas, les dispositions sont analogues, sinon identiques à celles que nous proposions concernant la réglementation des régimes de pensions d'entreprises.

À notre point de vue, les principaux défauts du projet de loi sont des défauts d'omission. Ce sont, avant tout, l'absence de protection des prestations acquises différées et de celles qui sont effectivement versées contre l'inflation, et l'absence connexe d'interdiction du prélèvement des surplus des fonds de pensions par les employeurs. En ce qui a trait à cette dernière question, nous aimerions noter deux choses. D'abord, la pratique croissante du prélèvement des surplus se chiffre actuellement à au moins 200 millions de dollars par année. Deuxièmement, la province de Québec a interdit le prélèvement des surplus de fonds de pensions, tant pour ce qui concerne les montants revenant aux employés en service qu'aux employés retraités; et, si le gouvernement de l'Ontario n'a pas l'intention d'en faire autant à en juger par le texte provisoire des modifications qu'il se propose d'apporter à sa Loi sur les régimes de retraite, il propose que l'on ne permette le prélèvement des surplus que là où le texte du régime le prévoit expressément et que les participants soient avisés de toute demande de prélèvement.

Nous répartirons les commentaires qu'il nous reste à faire sur le projet de loi sous des rubriques générales [par ex. l'acquisition du droit aux prestations, l'admissibilité à la participation, etc.]. Dans chaque cas, nos commentaires ont pour but de souligner notre préoccupation concernant les dispositions du projet de loi ou encore certaines questions qui n'y sont pas abordées. Dans la plupart

des cas, nous soulèverons ces questions en recommandant d'autres dispositions que celles qui sont avancées dans le texte du projet de loi. Cependant, dans d'autres cas, nous nous contenterons d'inviter le Comité à réfléchir plus longuement à certains problèmes avant que le projet de loi ne soit promulgué. On peut et l'on doit supposer que les aspects du Projet de loi C-90 que nous ne commentons pas sont de nature à nous satisfaire.

L'acquisition du droit aux prestations

Il nous fait plaisir de constater que le Projet de loi C-90 propose une réduction aussi radicale de la période maximum d'acquisition du droit aux prestations. Cependant, nous croyons qu'il faudrait maintenir les clauses qui figurent actuellement dans la LNPP de même que dans la plupart des lois touchant les prestations de pensions, et fixer une période d'acquisition du droit aux prestations après deux années, soit de participation à un régime, soit de service auprès du ou des employeurs. Actuellement, l'article 17 (1) du Projet de loi C-90 stipule l'acquisition du droit après deux ans de participation à un régime. Si on y ajoute les exigences d'admissibilité des articles 14 et 15, cela revient à dire que l'acquisition du droit peut être retardée jusqu'à l'écoulement de quatre années de service.

Nous sommes heureux de constater que l'article 17 (2) du projet de loi définit clairement le principe que les prestations acquises différées doivent être payées aux mêmes conditions que les prestations payables aux employés qui restent au service de leur employeur jusqu'à l'âge de la retraite. Cependant, il est à souligner que l'article 17 (2) ne s'applique qu'aux dispositions que la loi exige d'introduire dans les régimes. Il ne s'applique pas aux dispositions facultatives devant la loi [par ex. la pleine protection contre l'inflation]; il n'est même pas clair que cet article 17 (2) soit applicable aux dispositions qui dépassent les minima imposés par la

loi [par ex. les prestations de réversion -- ou au survivant -- qui sont payées sans réduction de leur valeur actuarielle].

Nous ne voulons pas, en soulevant cette question, inciter le Comité à formuler une recommandation précipitée voulant que le principe des "mêmes conditions" soit appliqué à toutes les dispositions des régimes. Cependant, nous demanderions au Comité de s'assurer que les limites actuellement imposées à l'application de ce principe sont nécessaires ou appropriées à la viabilité des régimes couverts par la LNPP.

Étant donné que les exigences quant à l'acquisition du droit aux prestations sont définies, tant dans les textes des régimes de pensions que dans celui de la LNPP, en termes d'années de service continu, il faut résoudre la question de ce qui arrive quand ce service est interrompu. À ce propos, la définition de la continuité de la participation et du service déclare que cette continuité ne sera pas rompue par "une interruption temporaire de la participation ou du service". L'article 2 du projet de loi présente ensuite deux définitions différentes de la cessation de la participation au régime: l'une s'applique aux régimes interentreprises, la deuxième aux autres régimes. Nous soutiendrons plus bas qu'il n'est ni nécessaire, ni approprié d'appliquer des définitions différentes aux différents genres de régimes. Pour l'instant, nous aimerions proposer que tous les régimes doivent satisfaire à la même exigence, à savoir que le service ne soit pas jugé interrompu avant que l'un des deux événements ne se soit produit: le participant à un régime n'accumule aucun service admissible pendant une période continue de 24 mois; ou encore, il reçoit le versement d'un règlement du régime qui est payable au moment de la cessation [par ex. le remboursement des primes ou le transfert à un REÉR de la valeur commuée de prestations acquises différées].

Nous voudrions souligner un dernier point concernant la durée [deux ans] de la période d'acquisition du droit aux prestations. Désormais, cette stipulation créera des situations où des gens, à l'âge de la retraite, auront droit à des prestations acquises différées que leur devront plusieurs employeurs avec lesquels ils n'auront peut-être eu aucun contact depuis plusieurs années. Pour permettre aux travailleurs qui seront dans cette situation de réclamer des prestations au moment de leur retraite, et pour permettre aussi aux employeurs de rejoindre leurs anciens employés, il faudrait créer un registre central où l'on conserverait les données des prestations acquises différées auxquelles les travailleurs ont droit.

Alternatives au paiement des prestations acquises différées:

le partage des coûts à 50/50, et les intérêts crédités lors du remboursement des primes versées par les salariés.

En l'absence de toute exigence législative imposant l'indexation des prestations acquises différées, il n'y a peut-être pas d'autre possibilité équitable, pour les participants qui décident de se retirer d'un régime, que de leur offrir les choix que prévoient l'article 26 et l'article 21 [le partage à 50/50 des coûts]. Cependant, il faut reconnaître que ces dispositions constituent un pis-aller en comparaison de l'indexation, et qu'elles auront certains effets néfastes. Par exemple, à défaut d'indexation, le transfert dans un REÉR de la valeur commuée des prestations acquises différées sera presque toujours préférable à la jouissance de prestations différées non indexées ou à l'achat d'une rente différée. De cette manière, les prestations prédéterminées seront converties en accumulations de prestations non déterminées et on encouragera ainsi une attitude favorable à ces dernières. Il faut aussi s'attendre à ce que, même si la forme prescrite de REÉR mentionnée dans l'article 26 (1) (b) est un REÉR immobilisé, des pressions se feront sentir au cours

des années, pour qu'il soit permis de toucher les fonds de ces REÉR. Et cette tendance sera exacerbée si le ministre des Finances met en vigueur sa proposition de mai 1985: réduire l'âge minimum où les REÉR auxquels on participe par le versement volontaire de primes peuvent être convertis en FERR et en rentes viagères. Enfin, le transfert de fonds de régimes enregistrés vers des REÉR peut avoir des incidences importantes sur le marché des capitaux, étant donné que les valeurs des RPE et des REÉR sont investis de façon très différente.

Il faut noter également que le partage à 50/50 des coûts au moment de la cessation créerait des situations où il serait plus avantageux de mettre un terme à sa participation au régime et de se joindre à un autre régime dont les prestations sont identiques, plutôt que de s'en tenir au premier. De plus, le règlement lors de la cessation serait beaucoup plus avantageux pour les membres des régimes à participation que pour les membres d'autres régimes identiques mais auxquels ils ne versent pas de contribution.

Malgré ces anomalies, il n'existe probablement pas d'autre choix que d'accepter ces conséquences insolites des propositions contenues dans les articles 21 et 26, à moins que l'on ne soit prêt à rendre l'indexation obligatoire. Cependant, il faut régler quelques autres détails concernant ces propositions.

Concernant l'article 26, nous ferions observer ce qui suit:

- Le paragraphe 26 (1) précise que le choix d'une autre possibilité que celle des prestations acquises différées doit être fait dans les 90 jours qui suivent la cessation de la participation au régime. Nous sommes préoccupés par le fait que l'administrateur du régime n'aura peut-être pas le temps de fournir au participant qui se retire les données qui lui permettraient de prendre une décision raisonnée. De plus, nous nous demandons si les possibilités effec-

tives ne seraient pas limitées par le paragraphe 26 (4), qui interdit le versement de prestations en vertu de l'article 26 si ce versement risque de porter atteinte à la solvabilité du régime.

- Concernant 26 (4), nous nous préoccupons depuis plusieurs années du fait que des paiements comme ceux qui sont prescrits dans l'article 26 pourraient être la cause de sérieux problèmes de solvabilité lors de mises à pied en masse; nous supposons que 26 (4) a pour but de parer à cette possibilité. Cependant, nous nous préoccupons du fait que ce paragraphe est formulé de façon trop imprécise pour établir à quel moment l'autorisation du surintendant des assurances est nécessaire. Nous estimons que les règlements envisagés à l'alinéa 39 (m) devraient être promulgués avant l'adoption du projet de loi, de même que les "conditions" que le surintendant aurait le pouvoir d'imposer aux transferts.

- Les droits de transfert compris dans 26 (1) ne devraient pas être limités à la période précédant l'âge d'admissibilité aux prestations de retraite anticipée comme l'établit le paragraphe 16 (2). Ces droits devraient être disponibles en tout temps, jusqu'à l'âge de la retraite.

- Le paragraphe 26 (3) permet aux régimes de retraite d'exiger des transferts dans le cas où les prestations accumulées s'élèvent à moins de dix pour cent du maximum des gains dans un an et là où une partie de la prestation est attribuable à un excédent, comme il est précisé au par. 21 (2).

Pour ce qui est de cette proposition, nous notons que:

(1) le seuil est fixé beaucoup trop haut; étant donné qu'un "bon" régime de prestations à taux uniforme rapporte entre 15$ et 20$ par mois et par année de service, cela revient à obliger les membres qui ont entre dix et quinze années de service à transférer leurs fonds;

(2) il n'y a pas de raison pourquoi cette partie d'une prestation qui est due à un excédent [comme il est précisé dans 21 (2)] soit traitée autrement que toute autre partie de la prestation;

(3) le par. 26 (3) semble formulé de telle sorte que non seulement le régime peut stipuler les cas de transfert, mais aussi le genre spécifique de transfert. C'est tout à fait inopportun.

- L'article 26 omet deux points qui ne devraient pas être absents du projet de loi, à savoir:

(1) les règles à suivre pour déterminer la valeur des prestations acquises accumulées;

(2) la nature des REÉR prévus par règlement et mentionnés dans 26 (1) (b), y compris l'âge où ils peuvent être touchés sans être imposables, de même que le degré d'admissibilité de formules d'échange autres qu'une rente viagère.

Concernant l'article 21, nous aimerions noter ce qui suit:

- L'article 21 (2) prévoit que là où il y a un excès de primes versées par le salarié, celui-ci bénéficiera, lors de la date de cessation ou de retraite, d'une augmentation des prestations non indexées. Nous ferions observer que cette formule est différente de celles des deux compétences, lesquelles exigent présentement un partage des frais à 50/50 au moment de la cessation, là où les primes excédentaires du salarié sont transférées à un REÉR immobilisé. Il serait souhaitable qu'il y ait uniformité sur cette question. De plus, l'article 21 (2) semble susceptible d'entraîner un conflit entre les régimes et les règlements de Revenu Canada applicables aux régimes les plus généreux parmi ceux qui sont admis.

- Le par. 21 (5), à propos du partage à 50/50 des coûts, prévoit l'exemption des régimes qui satisfont aux critères minimums pour l'indexation des prestations acquises différées. Dans la mesure où cet article introduit des dispositions d'indexation, il est louable. Cependant, nous ne comprenons pas comment on a pu croire que 75 pour cent de l'excédent de l'augmentation annuelle de l'indice des prix à la consommation sur un pour cent constituerait une norme acceptable; même si l'inflation n'atteignait que un pour cent - éventualité peu probable - le jeune participant à un régime perdrait 30 pour cent du pouvoir d'achat de ses prestations acquises s'il attendait 35 ans avant de les recevoir. À cinq pour cent d'inflation, les prestations acquises perdraient la moitié de leur pouvoir d'achat.

Pour conclure cette section de nos commentaires, nous notons avec plaisir que les par. 19 (2) et (3) prévoient que des taux d'intérêt raisonnables seront crédités aux salariés à qui on remboursera les primes versées. Cependant, nous estimons que le Projet de loi C-90 devrait préciser la façon dont les taux d'intérêt minimum devront être déterminés.

Admissibilité à la participation

Nous sommes pleinement en accord avec l'intention qui anime les articles 14 et 15: ils devraient résoudre le problème que posent deux exclusions fréquentes dans les régimes de pensions d'entreprises: l'exclusion pour raison d'âge et l'exclusion complète des travailleurs à temps partiel. Nous sommes satisfaits de l'effort qui est fait pour éliminer l'exigence d'une période de service dépassant deux ans.

Malgré tout, nous aimerions soulever plusieurs questions concernant cette partie du projet de loi.

L'alinéa 15 (1) (b) fixe un seuil de rémunération en-dessous duquel les travailleurs à temps partiel peuvent encore être empêchés de participer à un régime d'entreprise. Malheureusement, ce seuil [35 pour cent du maximum des gains par année] est si élevé qu'il exclurait même certains travailleurs à temps plein. En 1986, ce seuil se chiffre à plus de 9 000$ par année.

Mais surtout, le par. 15 (1) est formulé de telle sorte qu'il n'oblige à offrir la participation aux travailleurs à temps partiel que s'ils font partie d'une "catégorie de salariés" comprenant des travailleurs à temps plein qui peuvent adhérer à un régime de pensions. Cette formulation, de toute évidence, offre un moyen trop facile d'exclure les travailleurs à temps partiel. Étant donné que l'expression "catégorie de salariés" n'est pas définie dans le projet de loi, il semblerait qu'on puisse exclure les travailleurs à temps partiel s'ils constituent la totalité des membres d'une catégorie d'emplois ou si les travailleurs à temps plein de leur catégorie ne jouissent pas eux non plus d'un tel régime.

Nous nous préoccupons aussi du par. 15 (2), qui permet de mettre sur pied des régimes de pensions séparés pour les travailleurs à temps partiel si le surintendant des assurances estime que ces régimes sont raisonnablement similaires à ceux des travailleurs à temps plein. Nous serions bien moins préoccupés si le projet de loi obligeait aussi le surintendant à diffuser des lignes directrices expliquant ce qui constitue cette similitude raisonnable et comment on doit traiter le passage du temps partiel au temps plein, et vice-versa.

Au risque de paraître simplistes, il nous semble qu'en ce qui concerne les exigences relatives à la participation aux régimes, les principales sources de discrimination seraient supprimées si l'on interdisait de définir l'admissibilité en termes d'âge; de travail à

temps plein plutôt qu'à temps partiel [sauf dans les cas où des régimes acceptables aux salariés à temps partiel seraient mis sur pied, comme il est mentionné dans 15 (2)]; ou si on exigeait une durée de service continu dépassant deux ans. Cette mesure n'éliminerait pas les désaccords sur la question de savoir si l'on a satisfait ou non à l'exigence du service continu, mais par ailleurs, dans d'autres contextes, le projet de loi nous oblige à accepter cette notion plutôt nébuleuse.

Prestations de réversion (au survivant)

Nous appuyons de tout coeur la disposition qui impose la réversibilité des prestations au conjoint survivant, tant avant qu'après l'âge de la retraite, et le maintien de ces prestations lors du remariage.

Cependant, nous sommes préoccupés du fait que la par. 22 (4) permet de réduire la valeur actuarielle des prestations de type régulier que prescrivent les régimes de pensions, afin de compenser le coût de la réversion des prestations. Cette disposition se retrouve aussi dans les lois de certaines autres juridictions, qui imposent aussi les prestations de réversion. Si nous comprenons bien, cette disposition a pour but d'annuler le coût de la réversion.

À titre temporaire, ce genre de disposition peut être approprié. Cependant, nous croyons que cela contribue à créer des malentendus concernant la valeur des prestations que prévoit un régime et que cela pourrait susciter des pressions visant à faire renoncer aux prestations de réversion en faveur de prestations de valeur supérieure qui seraient versées pendant une période plus courte. Il faudrait qu'à un moment donné, le texte officiel des régimes soit révisé afin que la valeur des prestations déterminées prévues pour la retraite tienne compte du minimum des prestations de réversion prescrites.

Pour arriver à annuller le coût de la réversion, il faudrait peut-être renoncer à l'interdiction [par. 10 (5)] de modifier un régime de façon à réduire les crédits de prestations acquis.

Quant à l'article 23, nous nous soucions surtout du fait qu'advenant le décès d'un participant avant l'âge de la retraite anticipée [définie au par. 16 (2)], le conjoint survivant devrait jouir d'un choix plus large quant à la forme que prendront les prestations de réversion. Le conjoint survivant ne devrait pas être limité aux prestations différées [voir par. 23 (1)] ou à une rente viagère immédiate [par. 23 (2)]. Il faudrait que des rentes viagères à échéance fixe soient aussi disponibles. Nous ne croyons pas que l'alinéa 18 (2)(c), qui permet aux régimes d'imposer l'acceptation du paiement global immédiat des petites prestations, traite adéquatement de cette question; de plus, il ne laisse pas la décision à la personne appropriée.

Voici la raison de notre position là-dessus. Une fois établie la durée de deux ans de la période d'acquisition du droit, les dispositions des par. 23 (1) et (2) s'appliqueront à plusieurs situations où le participant décédé et son conjoint survivant seront relativement jeunes. De plus, le montant de la rente viagère qui pourrait être alloué en vertu du par. 23 (2) pourrait être très modeste. Ainsi, il y aura sans doute des situations où le conjoint survivant aurait avantage à recevoir des prestations plus élevées pendant une période relativement brève, plutôt que d'opter pour un revenu viager inférieur, ou pour des prestations de pension différées.

De plus, une anomalie nous frappe: les prestations de réversion seront plus élevées si le prestataire décède avant l'âge de la retraite anticipée [définie au par. 16 (2)] qu'elles ne le seraient s'il décédait après l'avoir atteint. Cette anomalie pourrait être la cause de problèmes très épineux d'équité.

Interdiction de la discrimination sexuelle

Heureusement, le Projet de loi C-90 propose d'interdire la discrimination fondée sur le sexe pour ce qu'il est des prestations et du taux des primes versées par les salariés. Nous sommes heureux aussi de voir que l'article 27 ne fait aucune mention de service postérieur au 31 décembre 1986. Nous n'aurons donc pas à attendre 47 ans pour que le principe de l'égalité soit instauré. Cependant, nous ne pouvons être aussi charitables concernant l'hésitation manifestée par les possibilités du par. 27 (2). Nous estimons que l'utilisation de facteurs de mortalité identiques pour les deux sexes est la seule façon acceptable et efficace d'assurer aux hommes et aux femmes des prestations égales.

La possibilité de permettre aux employeurs de verser des contributions plus élevées au nom des travailleuses ne saurait garantir qu'hommes et femmes, dans des circonstances identiques, recevront des prestations indéterminées de valeur égale. La raison en est que la différence appropriée dans le taux des primes ne pourrait être établie que grâce à une prévision parfaite des taux de mortalité comparés et des taux d'intérêt au moment de la retraite. [Au risque d'émettre un truisme, notons en passant que le coût de la différence des taux de mortalité dépend des taux d'intérêt.] Étant donné que cette parfaite prévision est impossible, des primes différentes établies pour les jeunes participants féminins et masculins d'un régime ne sauraient garantir le versement de prestations égales. La seule façon de régler cette difficulté, ce serait d'imposer aux commanditaires de régimes à prestations indéterminées le versement de montants spéciaux lors de la retraite afin de corriger les erreurs du calcul de la différence des taux de mortalité et d'intérêt. Malheureusement, cette solution ne tiendrait pas compte de la raison pour laquelle ce type de régime a été créé, c'est-à-dire pour que le commanditaire sache d'avance ce que le régime coûtera.

Partage d'une pension lors d'un divorce

Comme nous avons, pendant plusieurs années, favorisé le partage égal des prestations du Régime de pensions du Canada de même que de celles des régimes d'entreprise lors d'un divorce, nous sommes assez désappointés du fait que l'article 25 permette simplement le partage des prestations d'après les lois provinciales sur les biens. La proposition contenue dans le budget de mai 1985 était formulée de façon beaucoup plus précise. Bien que nous nous rendions compte qu'elle aurait pu donner lieu à des conflits de compétence, nous n'en sommes pas moins désappointés.

Nous aimerions aussi attirer l'attention du Comité sur le fait que la définition du conjoint donnée au par. 25 (1) diffère quelque peu de celle que donne l'article 2. L'une et l'autre incluent le fait de vivre ensemble ou de cohabiter, mais l'article 2 précise que le fait de cohabiter ne crée de relation conjugale que si les deux membres du couple se sont "publiquement présentés comme mari et femme". À notre avis, cette formule surannée devrait être éliminée de l'article 2.

Droit à l'information

Le Projet de loi C-90 apportera des améliorations notables concernant l'information qui est communiquée aux participants; et nous sommes contents de voir que les conjoints, en vertu du par. 28 (1), sont du nombre de ceux à qui les renseignements doivent être donnés. Cependant, il nous déplaît fortement que les agents de négociation collective ne soient pas mentionnés dans l'alinéa 28 (1)(c), malgré la promesse faite dans le budget de mai 1985.

De plus, nous estimons que l'alinéa 28 (1)(c) devrait correspondre aux exigences analogues qu'on trouve dans les lois d'autres

juridictions, et préciser que les renseignements pertinents doivent être fournis aux personnes admissibles dans les 30 jours de la réception d'une demande écrite par l'administrateur. La formulation actuelle fournit à des administrateurs peu coopératifs la possibilité de déjouer l'intention de l'alinéa 28 (1)(c) en exigeant que les personnes admissibles se présentent au siège social canadien de l'administrateur ou à un autre endroit également éloigné.

Pour ce qui est de l'information qui doit être divulguée en vertu de l'alinéa 28 (1)(c), nous croyons qu'il faudrait y ajouter les éléments suivants:

(1) il faudrait, pour plus de clarté, mentionner explicitement les renseignements qui doivent être divulgués en vertu du par. 12 (2);

(2) les demandes de prélèvement des excédents de fonds de pension et la réponse du surintendant des assurances à ces demandes;

(3) le plus récent bilan du portefeuille de valeurs du fonds de pension.

De plus, nous ne voyons pas pourquoi l'alinéa 28 (1)(c) ne serait pas immédiatement mis en vigueur. Nous estimons donc que l'article 45, qui remettrait le parachèvement de la mise en vigueur à 1992, devrait être supprimé.

Les comités de gestion des pensions

Nous limiterons ici nos commentaires aux régimes relatifs à un seul employeur [c'est-à-dire à ceux qui sont mentionnés dans l'alinéa 7 (1)(c)]. Nous commenterons plus loin les dispositions concernant les régimes interentreprises.

Dans les Documents budgétaires présentés avec le budget de mai 1985, le gouvernement prenait l'engagement suivant:

> La LNPP exigera que les participants aux régimes de pension soient représentés au sein des comités de gestion si la majorité d'entre eux en font la demande.

À notre avis, cet engagement n'est pas respecté par les dispositions [article 7 (4), (5) et (6)] qui veulent qu'un participant fasse partie du comité des pensions, dont le nombre de membres n'est pas précisé. De plus, étant donné que la création de comités des pensions n'est exigée que dans le cas où une majorité des participants en font la demande, nous ne voyons pas pourquoi les petits régimes seraient exceptés.

Ce que nous demandons depuis plusieurs années, c'est qu'une majorité de participants à un régime aient le droit de demander la création de comités conjoints de surveillance et d'administration, de même que l'administration fiduciaire conjointe. De plus, la participation conjointe à ces différentes activités devrait comporter le partage égal du pouvoir de décision.

Placées dans leur contexte, les fonctions attribuées aux comités des pensions par le paragraphe 7 (6) sont appropriées pour un comité de surveillance, quoique cet article devrait expressément établir que les membres de ces comités pourront rencontrer, face à face, les représentants des compagnies qui fournissent des services professionnels à leur régime.

Le surintendant des assurances

En ce qui concerne le surintendant des assurances, nous voulons soulever plusieurs questions:

1. L'une des différences qui distinguent les juridictions canadiennes en matière de réglementation des régimes de pension d'entreprises, c'est l'existence, dans certaines provinces de commissions représentatives de régie des pensions et leur absence dans d'autres juridictions, dont le fédéral. En termes généraux, là où ces commissions existent, les pouvoirs dont le Projet de loi C-90 investit le surintendant des assurances sont attribués à la commission et les homologues du surintendant agissent en tant que président de leur commission. Dans l'ensemble, l'expérience du mouvement syndical concernant les commissions a été favorable et nous recommanderions l'établissement d'une commission fédérale des pensions.

2. Un certain nombre d'articles du Projet de loi C-90 concernent la possibilité de désaccords entre le surintendant des assurances et les administrateurs des régimes [par ex. 11 (1)(b), 11 (2), 29 (5) 32 et 37]. Dans chacun de ces articles, on prévoit la communication d'avis en règle à l'administrateur par le surintendant, et vice-versa. Pour nous, chacune de ces dispositions devrait exiger que les participants au régime et les agents de négociation collective soient mis au courant de tout désaccord entre les administrateurs du régime et le surintendant des assurances. De plus, pour le cas où ces désaccords aboutiraient devant les tribunaux, le projet de loi devrait prévoir que les participants au régime et leurs agents négociateurs puissent se présenter devant le tribunal.

3. Les renseignements que le surintendant présenterait chaque année au Parlement en vertu de l'article 40 devrait inclure les données sur le nombre de demandes qu'il a reçues et autorisées concernant le prélèvement des excédents des fonds de pensions, de même que les montants dans chaque cas.

4. Nous tenons à dire que nous approuvons les dispositions [alinéas 12 (2)(b) et 40 (d)] qui exigent que les données concernant l'affectation des profits soient déposées, de même que les dispositions [alinéa 39 (h)] qui accordent au surintendant des assurances le droit d'ordonner la consolidation des régimes de pension.

Régimes de pension interentreprises

Malgré le fait qu'habituellement, les lois portant sur les prestations de pension sont rédigées en fonction des régimes rattachés à un seul employeur, toutes les juridictions canadiennes ont accepté d'agréer des régimes interentreprises. Il s'ensuit que les devoirs et responsabilités imposées à chaque employeur ou les exigences de services où il est question de "l'employeur" sont devenues ambiguës quand on a appliqué leur formulation aux régimes interentreprises. De plus, le financement de ces régimes est un composé où interviennent des formules à prestations déterminées et indéterminées. Ce qui fait que les fiduciaires de ces régimes, typiquement, ont reçu le pouvoir de rajuster les prestations à la baisse, d'une façon qui n'est pas possible pour les administrateurs des régimes à prestations déterminées rattachés à un seul employeur. Cet état de choses est acceptable à cause du fait que le ou les syndicats représentant les participants au régime ont assumé, à eux seuls ou conjointement, l'administration fiduciaire du régime.

Eu égard à ce qui précède, nous avons proposé que les lois portant sur les régimes de pension comportent des articles spéciaux où seraient consolidées les règles qui s'appliqueraient uniquement aux régimes interentreprises. Ces règlements spéciaux ne devraient viser que les caractéristiques uniques des régimes interentreprises. Il ne s'agit pas de conférer un statut privilégié ou désavantageux à ces régimes. Cependant, nous croyons fermement que la nature même des régimes interentreprises exige que leur administration fiduciaire soit

À notre avis, les dispositions qui concernent les régimes interentreprises sont totalement inadéquates. L'évolution de ces régimes serait mieux servie si toutes les mentions des régimes interentreprises étaient supprimées jusqu'à ce qu'un ensemble de réformes soit présenté concernant ces régimes.

Quant aux dispositions existantes dans ce projet de loi, nous sommes particulièrement inquiets du fait que ni la définition du régime interentreprises [article 2], ni la définition de l'administrateur [alinéas 7 (1)(a) et (b)] ne semblent supposer que l'administration fiduciaire conjointe constitue un élément essentiel de la définition d'un régime interentreprises. Nous sommes aussi consternés de voir que le projet de loi prévoit des règlements spéciaux pour les régimes interentreprises en ce qui concerne l'admissibilité à la participation [voir 14 (1)(b) et 15 (1)(a)(ii)] et la cessation d'emploi [alinéa 2.2 (a)], alors qu'il n'est pas certain que des règlements spéciaux s'imposent.

Par ailleurs, le projet de loi n'aborde pas les questions relatives au financement complexe des régimes interentreprises. D'ici à ce que cette difficulté soit résolue, il sera impossible de savoir de quelle façon les paragraphes 10 (4) et (5), concernant les modifications apportées aux régimes de façon à réduire les prestations acquises, seront appliqués aux régimes interentreprises. Il n'est pas clair non plus comment l'article 29, qui traite des cessations et liquidations totales ou partielles des régimes, s'appliquera aux situations où l'une ou l'autre des unités de négociation met fin à sa participation au régime interentreprises.

Le Projet de loi C-90 n'aborde pas non plus certaines des questions épineuses qui se posent dans le cadre des relations entre le conseil de fiducie, lequel est responsable devant la loi, et les employeurs participants dont les actes peuvent empêcher la conformité à la loi.

Il est clair qu'il faut instituer des règles spéciales pour les régimes interentreprises. Malheureusement, le Projet de loi C-90 n'est pas satisfaisant à cet égard.

Divers

Les paragraphes 8 (6) et 8 (11) traitent des conflits d'intérêts auxquels les administrateurs de régimes peuvent faire face. En principe, nous ne sommes pas opposés à ces dispositions. Cependant, elles sont fondées sur une définition tellement large qu'elles pourraient rendre impossible l'évitement de tels conflits. Il serait utile de formuler des critères plus précis concernant les conflits d'intérêts.

Le paragraphe 16 (2) exige que les régimes offrent des prestations ayant fait l'objet d'une réduction actuarielle dix ans avant l'âge normal de la retraite. Compte tenu de la valeur médiocre des prestations offertes par certains régimes à l'âge normal de la retraite, le montant des prestations payables aux personnes qui prennent une retraite anticipée sera vraiment dérisoire.

Le paragraphe 16 (5) prévoit l'accumulation des crédits de pension lorsque l'employé travaille après l'âge normal de la retraite. Il faudrait rendre ces dispositions conformes au règlement de Revenu Canada qui stipule que les prestations doivent être versées à compter de l'âge de 71 ans.

Le paragraphe 16 (6) permet que les prestations des régimes de pension d'entreprises soient intégrées à celles de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada. En principe, nous ne sommes pas opposés à cette intégration. Cependant, il existe une forme particulière

d'intégration - la méthode compensatoire - en vertu de laquelle le passif d'un régime se définit comme ce qui reste lorsque l'on soustrait des prestations déterminées celles de la Sécurité de la vieillesse ou, plus fréquemment, du RPC. Nous croyons qu'il faut interdire cette forme particulière d'intégration, étant donné que toute augmentation des prestations du RPC serait l'occasion, pour le commanditaire du régime, de réaliser des profits faciles.

Conclusions

Encore une fois, nous remercions le Comité de nous avoir donné l'occasion de paraître devant lui. Nous estimons que le Projet de loi C-90 propose une modification bien orientée des règlements qui régissent les régimes de pension d'entreprises. Cependant, ce projet de loi présente encore d'importantes lacunes, surtout en ce qui concerne la protection contre l'inflation et le prélèvement de l'excédent des fonds de pension. De plus, en toute franchise, il faut reconnaître que la réforme des règlements qui régissent les régimes de pension d'entreprises ne constitue qu'un aspect mineur de la réforme générale des pensions qui s'impose au Canada.

Respectueusement présenté au nom du
CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA
Dennis McDermott, président
Shirley G. E. Carr, secrétaire-trésorière
Richard Mercier, vice-président exécutif
Dick Martin, vice-président exécutif

uiepb-225